

РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Министарство за државну управу
и локалну самоуправу

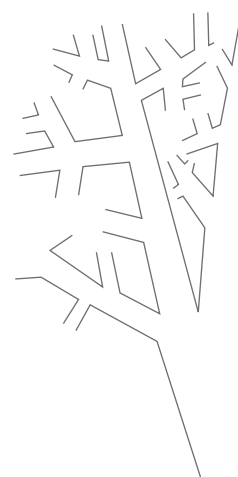
DFID Department for
International
Development



Реформа државне управе и интеграција у Европску унију



РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ



РЕФОРМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Издавач

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

За издавача

Милан Марковић

Аутор

Александра Рабреновић

Лектура и коректура

Иванка Андрејевић

Дизајн и прелом текста

Ненад Беговић

ISBN 978-86-87843-08-0

Година издања

2009.

Мишљења изнесена у овој публикацији представљају мишљења аутора и не морају неопходно представљати и мишљења Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава-чланица.

©2009. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

Поштована/и,

Представљамо Вам стручну публикацију посвећену реформи државне управе у контексту интеграције Републике Србије у Европску унију, која је припремљена у склопу иницијативе усмерене ка стварању услова за боље разумевање реформе државне управе.

Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Подршка Стратегији реформе државне управе у Републици Србији – друга фаза“ који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој (UNDP) и уз финансијску подршку Шведске агенције за међународну развојну сарадњу (Sida).

С поштовањем,

Милица Дражић,

помоћник министра

Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и пројекте

САДРЖАЈ

УВОД	1
1.1. Веза реформе државне управе и интеграције у ЕУ	1
1.2. Напредак Републике Србије у процесу европских интеграција	2
1.3. Концепт европеизације и државна управа	3
1.4. Циљ и структура публикације	4
II ДЕО – ДРЖАВНА УПРАВА КАО НОСИЛАЦ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	5
2.1. Јачање капацитета државне управе као услов за чланство у ЕУ	5
2.1.1. Основ захтева за јачање капацитета државне управе као услова за чланство у ЕУ	6
2.1.2. Општи (хоризонтални или системски) и секторски (вертикални) приступ реформи државне управе	6
2.1.3. Стандарди развоја система државне управе у процесу европских интеграција	7
2.2. Систем за координацију процеса придруживања и приступања ЕУ	9
2.2.1. Центар за координацију процеса европских интеграција	9
2.2.2. Тела за међуресорну координацију	10
2.2.3. Јединице за интеграцију у ЕУ у ресорним министарствима	10
2.2.4. Успостављање децентрализованог система управљања фондовима Европске уније	11
2.2.5. Структуре за управљање процесом ЕУ као примери најделотворнијих институција државне управе	12
2.3. Посебна улога државне управе у спровођењу ССП-а	12
2.4. Посебна улога државне управе у процесу приступања ЕУ: преговори о чланству	13
2.4.1. Стварање професионалног преговарачког тима	13
2.4.2. Вођење преговора о чланству	14
2.5. Улога државног службеника у процесу приступања	15
2.6. Програм СИГМА/ОЕЦД и његов значај у процесу приступања ЕУ	17
III ДЕО – ДРЖАВНА УПРАВА И ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	19
3.1. Систем управљања на више нивоа Европске уније	19
3.1.1. Улога интересних група у систему управљања на више нивоа	20
3.2. Европски управни простор	21
3.2.1. Европеизација државне управе	22
3.2.2. Начела добре управе Европске уније	23

3.3. Учешће управе државе чланице и њених службеника у креирању политика Европске уније	24
3.3.1. Важност интерне координације у креирању политика ЕУ	24
3.3.2. Улога службеника у раду Савета министара Европске уније	25
3.3.3. Учешће службеника у раду комитологије	26
3.3.4. Улога службеника у раду Европског савета и међувладиних конференција, и председавању ЕУ	26
3.4. Управа државе чланице као спроводилац европских политика	28
3.4.1. Значај поштовања обавеза чланства у ЕУ	28
3.4.2. Одговорност државе за поштовање европског права	29
IV ДЕО – РЕЗИМЕ	31
4.1. Увод	31
4.2. Државна управа као носилац процеса придруживања и приступања Европској унији	31
4.2.1. Јачање капацитета државне управе као услов за чланство у ЕУ	31
4.2.2. Систем за координацију процеса придруживања и приступања ЕУ	32
4.2.3. Посебна улога државне управе у спровођењу ССП-а	32
4.2.4. Посебна улога државне управе у процесу приступања ЕУ: преговори о чланству	32
4.2.5. Улога државног службеника у процесу приступања	32
4.2.6. Програм СИГМА/ОЕЦД	32
4.3. Државна управа и чланство у Европској унији	33
4.3.1. Систем управљања на више нивоа Европске уније	33
4.3.2. Европски управни простор	33
4.3.3. Учешће управе државе чланице у креирању политика Европске уније	34
4.3.4. Управа државе чланице као спроводилац европских политика	34

УВОД

1.1. БЕЗА РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ИНТЕГРАЦИЈЕ У ЕУ

Европска комисија је, још током процеса приступања држава Централне и Источне Европе Европској унији, почела да указује на значај развоја административних капацитета и реформе државне управе за његов исход. У релативно раној фази интеграције ових земаља у ЕУ¹, Комисија је у својим мишљењима о њиховом напретку истицала да је административни капацитет кључни саставни део способности да се преузму како обавезе које са собом носи процес интеграције у ЕУ, тако и оне које касније произилазе из самог чланства у њој.

Развој способности државне управе државе која се припрема за чланство у ЕУ стога подразумева сталну изградњу њених капацитета кроз два тесно повезана процеса:

- 1) припрему, координацију и управљање процесом придруживања и приступања ЕУ; и
- 2) спровођење правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*) и обезбеђење у континуитету доброг функционисања државне управе унутар система ЕУ.

Стога су реформа управе и њен стални развој изузетно значајни од самог почетка процеса приступања ЕУ, како би државна управа могла да се успешно припреми за чланство, али и да делотворно функционише у оквиру система Уније.

Интеграција у ЕУ поставља пред државну управу велике захтеве, јер је неопходно да се читав правни систем прилагоди правилима која важе унутар Уније и да се успостави успешно управљање процесом интеграције, укључујући и преговоре о чланству, управљање фондовима ЕУ, и сл. Државни циљ интеграције у Европску унију пружа суштински оријентир за промене које треба остварити унутар државне управе, с обзиром на то да се државна управа припрема да постане део система ЕУ. Истовремено, државна управа мора да се припрема и за изазове које ће донети чланство и учешће у преговарачким процесима унутар саме Уније, што подразумева одличну координацију међу ресорима, делотворно заступање државних интереса и способност идентификације приоритета.

Целокупни процес европских интеграција захтева велика улагања у развој кадровских и организационих способности свих органа државне управе, повећање ефикасности и

¹ Земље Централне и Источне Европе су земље петог и шестог проширења ЕУ, које су постале чланице 2004. (Мађарска, Чешка, Словачка, Пољска, Словенија, Кипар, Малта, Естонија, Летонија и Литванија) и 2007. године (Бугарска и Румунија).

делотворности рада управе, као и развој њених хоризонталних функција, што је уједно и циљ њене реформе. Стога би било пожељно да се напори и средства која се улажу како у приступање Европској унији, тако и у реформу државне управе – усмере према једном јединственом циљу – јачању капацитета будуће државе чланице ЕУ.

1.2. НАПРЕДАК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Република Србија је у последњих неколико година значајно напредовала у процесу стабилизације и придруживања Европској унији. Процес стабилизације и придруживања (ПСП) представља посебну врсту регионалног приступа Европске уније државама Западног Балкана, који је Европска комисија предложила 26. маја 1999. године. Тиме је Србија, као и друге земље Западног Балкана, по први пут добила прилику да постане пуноправна чланица ЕУ.²

Поред тога што садржи подстицаје у виду различитих програма помоћи, процес стабилизације и придруживања поставља и одређене економске и политичке услове. Реч је о такозваним „копенхашким критеријумима“, које је дефинисао Европски савет на самиту у Копенхагену 1993. године, и који су утврђени у члановима 6. и 49. Уговора о ЕУ. Према тим критеријумима, о којима ће бити више речи нешто касније, Србија, као и друге државе Западног Балкана, мора да свој политички, економски и институционални развој усмери према вредностима и моделима на којима се темељи ЕУ: демократији, поштовању људских права и тржишној привреди.

Важан корак у процесу стабилизације и придруживања Европској унији представља потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и Прелазног трговинског споразума, које је Република Србија потписала 29. априла 2008. године.³ Циљ Споразума о стабилизацији и придруживању је прилагођавање привредног и политичког система Србије економским и политичким захтевима Европске уније, и успостављање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ.

Иако примена Прелазног трговинског споразума и почетак ратификације Споразума чекају формалну потврду од стране Савета министара ЕУ, Влада Србије је од 30. јануара 2009. године почела да примењује трговински део Споразума. Истовремено са почетком примене Споразума, започео је и процес извештавања о испуњености Националног програма за интеграцију Србије у Унију. Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ (НПИ) представља програм примене

² На Европском савету одржаном у Солуну 19. и 20. јуна 2003. године у потпуности су подржане европске перспективе држава Западног Балкана и истакнуто је да ће оне постати саставни део ЕУ када испуне критеријуме за чланство у Унији.

³ Народна скупштина Републике Србије је 9. септембра ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и Прелазни трговински споразум. ССП ће ступити на снагу након што га потврде Савет министара ЕУ и Европски парламент, и након ратификације у свим државама потписницама, чланицама ЕУ. Прелазни споразум ступиће на снагу пошто га потврде Савет министара ЕУ и Европски парламент.

ССП-а којим се прате законодавне реформе неопходне за процес европске интеграције. НПИ садржи прецизан план достизања свих критеријума неопходних да држава постане чланица ЕУ – од политичких до економских. Циљ НПИ-ја је да државне институције, на јасан и мерљив начин, прате сопствени напредак у процесу придруживања и приступања ЕУ.

Процес стабилизације и придруживања састоји се од две међусобно повезане етапе, и то:

1) **Придруживање** ЕУ подразумева:

- израду позитивне студије о изводљивости,
- преговоре и закључивање споразума о стабилизацији и придруживању,
- спровођење споразума о стабилизацији и придруживању; и

2) **Приступање** ЕУ подразумева:

- упућивање захтева за пријем у Унију,
- добијање статуса кандидата,
- преговоре и закључивање споразума о приступању ЕУ, и
- чланство у Европској унији ступањем на снагу поменутог споразума.

У својим редовним годишњим извештајима, Европска комисија оцењује и напредак Србије у реформи државне управе, као носиоцу процеса европских интеграција. У свом последњем извештају за 2008. годину, Европска комисија оценила је да Србија поседује добре капацитете у области државне управе, али да је потребно чинити даље напоре како би се повећале стручност и одговорност у читавој управи.

1.3. КОНЦЕПТ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ И ДРЖАВНА УПРАВА

У овом уводном делу било би корисно упознати се са концептом *европеизације*. Иако се концепт европеизације често користи за означавање историјског процеса и процеса културне дифузије у оквиру ЕУ, ипак се најчешће везује за промене и прилагођавања кроз које пролазе државе чланице под непосредним или посредним притиском чланства у ЕУ. У том смислу, европеизација има два основна значења, и то као:

- 1) процес институционалног прилагођавања државне управе земље чланице раду институција ЕУ; и
- 2) прилагођавање јавне политике земље чланице јавној политици ЕУ.⁴

Када је реч о европеизацији као процесу институционалног прилагођавања, пре свега се има у виду процес прилагођавања институција (органа) државне управе обавезама чланства у ЕУ. Ово подразумева способност њиховог успешног функционисања унутар система управљања на више нивоа у ЕУ који, између осталог, одликују интеракције више нивоа власти у креирању политика, мноштво међузависних актера у процесима одлучивања, неопходност одличне вертикалне и хоризонталне координације, итд. – о чему ће више речи бити у другом делу публикације.

⁴ Featherstone Kevin and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press Inc. New York, 2003, p. 5.

Европеизација као прилагођавање јавне политике означава потребу држава чланица да своју јавну политику прилагоде утврђеним циљевима јавне политике ЕУ, која има шири, наднационални карактер. Учешће у раду институција и процеса преговарања и одлучивања на европском нивоу доводи до постепеног уједначавања јавних политика држава чланица. У том смислу, европеизација се може дефинисати као процес редефинисања интереса и понашања националних актера како би се испунили захтеви, норме и логика чланства у ЕУ⁵.

Концепт европеизације је, поред значаја унутар саме Европске уније, адекватну примену нашао и у процесу приступања нових држава Унији. Као што се европеизација може уочити у административним прилагођавањима држава чланица ЕУ растућим захтевима чланства, може се уочити и у институционалним реформама држава кандидата за чланство. Будући да државе кандидати морају да развију своје административне капацитете како би спроводиле европске прописе пренете у сопствене правне системе – током интеграције у ЕУ долази и до европеизације функционисања и организације државне управе тих земаља. У овом домену, иако не постоји јединствени административни модел на који се државе кандидати могу угледати (будући да међу управама држава чланица постоје велике разлике), временом су се развили одређени стандарди и начела функционисања државне управе којима би земље (потенцијални) кандидати за чланство требало да се руководе приликом спровођења реформе управе.

1.4. ЦИЉ И СТРУКТУРА ПУБЛИКАЦИЈЕ

Циљ ове публикације је да, пре свега, укаже на блиску повезаност процеса приступања ЕУ и реформе државне управе. Публикација такође анализира и изазове пред којима се налазе државна управа и њени носиоци, државни службеници, у процесу приступања, као и промене у њиховом раду и користи и изазове који долазе са чланством у ЕУ.

Публикација је подељена на две целине које анализирају:

- 1) улогу државне управе у процесу придруживања и приступања ЕУ, и
- 2) функционисање државне управе унутар ЕУ, након приступања ЕУ.

Међутим, и поред ове основне поделе, чији је циљ да побољша разумљивост и приступачност публикације, потребно је још једном истаћи континуитет који постоји између фазе приступања ЕУ и рада државне управе у институционалном оквиру Уније – када је држава пуноправна чланица ЕУ. У том смислу, неопходно је још на почетку процеса интеграције у Унију имати у виду обавезе и изазове које за управу доноси будуће чланство у ЕУ, како би се реформске активности усмериле према јачању капацитета државне управе који ће бити неопходни за ефикасно и делотворно функционисање у комплексном и захтевном систему одлучивања Европске уније.

⁵ Ibid., стр. 12. Слично томе, европеизација се може дефинисати као „промене у централним домаћим институцијама управе и политике, које су последица развоја институција, идентитета и политика на европском нивоу“. Видети: Johan P. Olsen, "The Many Faces of Europeanization", JCMS 40, бр. 5 (2002), р. 932.

II ДЕО

ДРЖАВНА УПРАВА КАО НОСИЛАЦ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

2.1. ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ КАО УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

Критеријуми за чланство у ЕУ садржани су у оснивачким уговорима – Уговору о Европској унији и Уговору о европским заједницама. Тако члан 49. Уговора о Европској унији наводи да „свака европска држава која поштује начела наведена у члану 6, тачка 1, може да затражи да постане чланица Уније“. То значи да свака европска држава која претендује на чланство у ЕУ мора да поштује начела слободe, демократије, поштовања људских права и основних слобода, као и владавину права (члан 6, тачка 1 Уговора о ЕУ).

Европски савет је 1993. године, на састанку у Копенхагену, прецизирао критеријуме које би државе требало да испуне како би постале чланице ЕУ:

„Чланство изискује да држава кандидат оствари стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, постојање функционалне тржишне економије као и способност да се издржи притисак конкуренције и тржишне силе унутар Уније. Чланство претпоставља способност кандидата да преузму обавезе чланства, укључујући и придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније.“⁶

Као што се може видети, копенхашки критеријуми подразумевају, пре свега, изградњу нових институција и снажну активност управе, како би се створили услови за испуњавање политичких, економских и правних захтева чланства. Други поменути општи услов – способност преузимања обавеза чланства – обично се дефинише као „правни критеријум“, будући да подразумева поштовање правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*).

На самиту у Мадриду, 1995. године, прецизније је формулисан захтев за јачањем административних капацитета, као услов за чланство у ЕУ. На мадридском самиту закључено је да се морају „створити услови за постепену, хармоничну интеграцију држава, посебно кроз [...] прилагођавање њихових административних структура [...]“⁷. Од тада, овај „административни критеријум“ стално добија на значају, чему су нарочито допринели проблеми које су државе претходна два круга проширења ЕУ имале у имплементацији преузетог европског законодавства

⁶ Закључци Европског савета, Копенхаген, 21–22. јун 1993. године, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf.

⁷ Закључци Европског савета, Мадрид, 15–16. децембар 1995. године, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm.

и функционисању својих управних система. Стога Европска комисија све више инсистира на адекватној припреми управе држава (потенцијалних) кандидата за чланство у ЕУ.

2.1.1. Основ захтева за јачање капацитета државне управе као услова за чланство у ЕУ

Иако Европска комисија стално истиче потребу за јачањем капацитета државне управе држава које желе да приступе ЕУ, интересантно је приметити да правна тековина Уније још не садржи прописе који регулишу систем државне управе. Организација и функционисање државне управе и даље потпадају под стриктну примену принципа супсидијаритета, што значи да Европска унија нема никаква овлашћења у регулисању области државне управе земаља чланица. На који начин се онда може објаснити могућност да европске институције постављају услове из области државне управе земљама које још нису ни постале њене чланице?

Правни основ за постављање услова земљама (потенцијалним) кандидатима за чланство може се наћи у члану 10. Уговора о ЕЗ, који предвиђа да државе чланице морају бити способне да поштују обавезе које из њега проистичу, што подразумева и примену свих правних аката и политика које се усвајају на основу Уговора. Ова одредба указује на неопходност постојања одговарајућих капацитета државне управе сваке земље чланице ЕУ, а тиме и земаља које желе да постану чланице Уније, како би се обавезе које произилазе из чланства несметано извршавале.

Основни разлог што Европска унија инсистира на изградњи капацитета државне управе потенцијалних кандидата за чланство јесте чињеница да се Европска унија у великој мери ослања на администрације држава чланица у креирању и спровођењу политике ЕУ и примени великог броја њених прописа. Иако Европска унија поседује своју, релативно малу, централну управну структуру, она ван Брисела нема сопствене институције, па стога имплементација прописа Уније у великој мери зависи од способности националних (а такође и регионалних и локалних) управних нивоа да спроведу њено законодавство. Поред тога, државе чланице међусобно зависе у примени бројних прописа, јер би непримењивање прописа и неиспуњавање обавеза из чланства у једној чланици – имало негативне последице по остатак Уније. Важно је такође нагласити и то, да се чак око 80 процената средстава буџета Европске уније троши искључиво у земљама чланицама и (потенцијалним) кандидатима за чланство, те зато постоји велики интерес од стране институција Уније да и земље чланице и земље кандидати имају ваљане системе управљања буџетским средствима. Стога се често каже да управу ЕУ чини ланац националних управа, који је онолико јак колико је слаба његова најслабија карика.⁸

2.1.2. Општи (хоризонтални или системски) и секторски (вертикални) приступ реформи државне управе

Реформа државне управе може се посматрати са два основна аспекта: општег (хоризонталног или системског), који се односи на реформу целокупног система државне управе, и секторског

⁸ СИГМА рад бр. 23, „Припрема јавних управа за Европски управни простор“, СИГМА/ОЕЦД, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf>.

(вертикалног) приступа, који се односи на реформу појединих сектора управе (на пример област пољопривредне или еколошке политике, итд.). Европска комисија, у складу са својим овлашћењима, често потенцира мере које би државе кандидати требало да предузму у различитим секторима како би се адекватно спровели европски прописи. Међутим, секторски приступ јачању административних капацитета не сме ићи на уштрб општег, системског приступа реформи државне управе. Иако су структуре за спровођење – нпр. пољопривредне или еколошке политике и одговарајуће царинске и ветеринарске службе – неопходне за приступање ЕУ, само њихово успостављање није довољно. Њихов општи учинак у великој ће мери зависити од постојања и функционисања основних елемената система државне управе, попут међуресорне координације, уређења службеничког система, буџетских процедура и контролних механизма, итд., имајући у виду да они стварају основне предуслове за несметано функционисање целокупног система државне управе.

2.1.3. Стандарди развоја система државне управе у процесу европских интеграција

Имајући у виду непостојање правне тековине ЕУ у области државне управе, било је неопходно изградити критеријуме, упутства и индикаторе за оцену капацитета државне управе као услова за чланство у ЕУ. У том циљу, организација СИГМА, као заједничка иницијатива ОЕЦД-а и ЕУ (о којој ће нешто више речи бити касније), добила је задатак да утврди стандарде развоја система државне управе, а затим и врши редовну оцену напретка земаља (потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ у области државне управе.

СИГМА је утврдила стандарде у седам основних области државне управе, које државе које желе да постану чланице ЕУ морају испунити. То су: службенички систем и одлучивање у управним стварима, координација јавних политика, јавне набавке, финансијски менаџмент, интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и систем јавног интегритета. Основни стандарди у сваком од поменутих под-система државне управе представљени су у Оквиру 1.

Оквир 1. Основни стандарди развоја система државне управе у светлу европских интеграција

- 1) **Службенички систем и одлучивање у управним стварима:** законско регулисање положаја државних службеника; обезбеђење законитости поступања и одговорности државних службеника за сопствени рад, као и интегритета рада државних службеника; ефикасност система управљања људским ресурсима; професионализам и стабилност положаја државних службеника; развој капацитета државних службеника у процесу европских интеграција; законитост у доношењу управних аката; квалитет законског регулисања општег управног поступка и управног спора.
- 2) **Координација јавних политика:** ефикасан систем међуресорне координације и консултација о предлозима закона и других аката; ефикасан систем планирања и припреме седница Владе; капацитет за централну координацију и стратешко планирање у центру Владе; координација послова европских интеграција; процена ефеката донетих прописа (*regulatory impact assessment*).
- 3) **Јавне набавке:** законско уређење основних принципа система јавних набавки; јасни правни основ и одговарајући капацитети централног тела надлежног за јавне набавке; постојање ефективних механизма за имплементацију система јавних набавки; постојање делотворних контролних механизма и могућност улагања правних средстава у процедури јавних набавки; постојање капацитета за стално унапређење система јавних набавки.
- 4) **Финансијски менаџмент:** утврђивање ваљаних буџетских принципа у Уставу, органском буџетском закону и пратећем законодавству; утврђивање оквира државног буџета и ефикасних аранжмана за трансфере ван-буџетским фондовима; транспарентност буџетског процеса; израда средњорочних оквира јавне потрошње; постојање ефективних механизма менаџмента јавних инвестиција, као и механизма имплементације и контроле буџета; увођење јединствене буџетске рачуноводствене класификације.
- 5) **Интерна финансијска контрола:** постојање кохерентног и свеобухватног закона који дефинише основне одлике и принципе интерне контроле; постојање адекватних процедура интерне контроле; постојање функционално независних јединица интерне ревизије; постојање механизма који спречавају појаву нерегуларности, као и механизма којима се предузимају мере да се постојеће нерегуларности исправе и надокнади настала штета.
- 6) **Екстерна ревизија:** постојање независне врховне ревизорске институције (у Србији је то недавно успостављена Државна ревизорска институција) као екстерног ревизора који може да контролише трошење свих буџетских средстава и који у свом раду поштује ревизорске принципе ИНТОСАИ; постојање операционалне и функционалне независности врховне ревизорске институције од извршне власти; редовно извештавање парламента о законитости, регуларности, економичности, ефикасности и делотворности трошења буџетских средстава.
- 7) **Систем јавног интегритета:** постојање делотворног законодавног оквира за финансирање политичких странака; ефикасно вршење контроле рада Владе од стране Парламента; постојање судске независности али и одговорности; јасно дефинисање политике Владе у области борбе против корупције и успостављање анти-корупцијских институција (као што су на пример омбудсман, повереник за информације, агенције за борбу против корупције итд.).

Развој свих поменутих елемената система државне управе предмет је редовне оцене Европске комисије, која се даје у сарадњи са организацијом СИГМА, а затим излаже у редовним годишњим извештајима Европске комисије о напретку Србије у процесу стабилизације и придруживања ЕУ. Због тога је веома важно да се велика пажња посвети развоју наведених подсистема државне управе, како би се што пре постигли постављени стандарди у свакој од ових области.

2.2. СИСТЕМ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕУ

Поред захтева за реформу система државне управе и појединих њених сектора, процес европских интеграција поставља пред државну управу и велики број других задатака и изазова, као што су: успостављање односа са институцијама ЕУ на политичком и техничком нивоу; усклађивање домаћих прописа са правом ЕУ; превођење европских прописа (тј. израда тзв. „домаће верзије правне тековине ЕУ“); праћење испуњавања приоритета из документа „Европско партнерство“; програмирање у оквиру ИПА фондова; вођење преговора о чланству; и још многи други.

Како би се обезбедило несметано одвијање свих ових процеса, неопходно је креирати специјалне структуре за управљање и координацију. То подразумева формирање једног целовитог управног подсистема за координацију активности које су у вези са приступањем ЕУ. Сама разноврсност послова које је потребно обавити налаже и разноврсност и комплексност организационих структура задужених за вршење послова европских интеграција.

2.2.1. Центар за координацију процеса европских интеграција

Пре свега, неопходно је постојање једног центра за координацију и праћење свих аспеката процеса приступања ЕУ. Тај центар може бити смештен при централним структурама Владе, са директном одговорношћу председнику Владе, а може бити формиран и при неком од ресорних министарстава (најчешће при Министарству спољних послова), или као посебно ресорно министарство. Који год модел да буде изабран, од кључног је значаја да ово координационо тело добије адекватну политичку подршку која би требало да омогући да се проблеми процеса приступања ЕУ увек уврсте у дневни ред седница Владе и њених радних тела.

Република Србија је 2001. године, у раној фази процеса придруживања ЕУ, формирала Сектор за придруживање ЕУ при Министарству за економске односе са иностранством. Међутим, чим је агенда европских интеграција унапредовала (почетком рада на Студији изводљивости за преговоре о ССП-у), 2004. године, тај сектор израстао је у самосталну Канцеларију за придруживање ЕУ, као тело Владе задужено за координацију процеса интеграције у ЕУ при центру Владе. Од тада се изабрани модел није мењао, већ је само еволуирао. Надлежности Канцеларије временом су мењане и прилагођаване новим потребама процеса, а последњим изменама она је такође и преименована у Канцеларију за европске интеграције (www.seio.gov.rs), како би и њен назив одразио постепени прелазак из фазе придруживања у фазу приступања Унији.

Неке од нових држава чланица ЕУ (држава Централне и Источне Европе) и садашњих држава кандидата, током периода приступања више су пута мењале модел органа задуженог за координацију процеса интеграције у ЕУ. Показало се, међутим, да је далеко боље усавршавати и надограђивати једном успостављени систем него га мењати из корена, јер такве промене често доводе до ерозије једном успостављених капацитета и потребе да се међуинституционални односи и капацитети изнова развију.

2.2.2. Тела за међуресорну координацију

За успешно вођење процеса приступања ЕУ подједнако су значајне и континуирана међуресорна сарадња и координација, које би требало да се одвијају како на политичком, тако и на техничком нивоу. Стога је неопходно оформити више различитих тела која ће координирати ставове и позиције различитих ресора, како би се пре остваривања контаката или преговора са институцијама ЕУ дошло до заједничке позиције и на тај начин обезбедило да држава (потенцијални) кандидат пред Бриселом говори „једним гласом“.

Тела за међуресорну координацију формирају се како на стратешко-политичком, тако и на оперативном нивоу. На оперативном нивоу формирају се тела за координацију испуњавања пред-приступних обавеза у појединачним областима. Начини на који се могу организовати ова тела су различити. Најчешћа су два модела: 1) организација у складу са главним областима ССП-а, и 2) организација у складу са поглављима преговора о приступању, којих тренутно има 35.⁹ Могу се оформити и међуресорна тела која ова два приступа комбинују.

2.2.3. Јединице за интеграцију у ЕУ у ресорним министарствима

У оквиру сваког ресорног министарства, али и других органа државне управе, неопходно је формирање одговарајућих тимова службеника задужених за координацију различитих активности њиховог органа у процесу интеграције у ЕУ. Запослени у овим јединицама морају имати одговарајућа знања и вештине који ће им омогућити да успешно обављају посао прикупљања података од свих унутрашњих организационих јединица у датом органу, ширења неопходних информација, и комуникације и координације са централним органом задуженим за управљање процесом интеграције.

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе налаже свим органима управе да, уколико послови европских интеграција нису непосредно у делокругу органа, одреде сектор у којем ће се вршити послови европских интеграција, што је, по правилу, сектор чији је делокруг највише повезан са европским интеграцијама. Највећи број органа државне управе Републике Србије формирао је организационе јединице за обављање послова европских интеграција, или је одредио радна места у чијем се опису налазе послови у вези са процесима европских интеграција.

Често се, међутим, поставља питање – ко су ти људи који се баве европским пословима у различитим органима државне управе? Да ли су то само службеници запослени у посебно формираним унутрашњим јединицама за европске интеграције, или је тај круг много шири? У том смислу, неопходно је разјаснити чињеницу да – осим структура за управљање процесом

⁹ За потребе преговора о приступању правна тековина ЕУ подељена је на 35 поглавља која уједно представљају и поглавља преговора, као што су на пример: поглавље 1 – слободно кретање роба; поглавље 2 – слободно кретање радника, поглавље 3 – право пословног настањивања и слобода пружања услуга, итд.

интеграције у ЕУ, које обухватају и специјализоване јединице у ресорним министарствима – у процесу приступања учествује и веома велики део државне управе. Пример за то може бити тржишна инспекција, која сама по себи неће бити укључена у управљање процесом приступања Европској унији, али ће њено оспособљавање за примену нових прописа у области тржишног надзора, усклађених са европским, имати веома снажан утицај на напредак државе према чланству у Унији.

2.2.4. Успостављање децентрализованог система управљања фондовима Европске уније

Држава (потенцијални) кандидат мора такође да развије и посебне административне структуре како би користила средства која јој Европска унија ставља на располагање кроз инструмент ИПА (*Instrument for Pre-accession Assistance*).

Инструмент за пред-приступну помоћ – ИПА – по први пут се појављује у буџетском оквиру ЕУ за период 2007–2013. и обједињује неколико различитих дотадашњих пред-приступних фондова (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS) у јединствени оквир. Састоји се од пет компоненти, од којих државе потенцијални кандидати (као што је Србија) користе само прве две, док државе кандидати (под условом да су развиле DIS систем) користе свих пет: 1) помоћ у транзицији и изградњи институција, 2) прекогранична сарадња, 3) регионални развој, 4) развој људских ресурса, и 5) рурални развој.

Највећи изазов у овом процесу јесте успостављање Децентрализованог система управљања (DIS – *Decentralised Implementation System*) који подразумева знатну самосталност домаће администрације у управљању како процесом програмирања, тако и спровођењем пројеката. Поред формирања одређених централних капацитета за управљање целим системом (финансијско управљање, расписивање тендера, закључивање уговора, итд.) и именована одређених функција (националног службеника за акредитацију и националног службеника за одобравање), потребно је у ресорним министарствима успоставити и јединице за планирање односно спровођење пројеката за потребе датог ресора.

Влада Републике Србије донела је крајем 2008. године Закључак у којем је препоручила успостављање посебних организационих јединица за децентрализовано управљање средствима ЕУ (за програмирање и за спровођење пројеката) у десет ресорних министарстава. Ускоро се очекује доношење акта – уредбе Владе о спровођењу програма финансираних из средстава Уније.

Од суштинског је значаја да ове структуре буду добро координисане и повезане са свим осталим структурама у подсистему за управљање процесом интеграције у ЕУ, како би се обезбедило да пројекти који се предлажу одговарају потребама, приоритетима и договореним позицијама ресорних министарстава и владе у целини.

2.2.5. Структуре за управљање процесом ЕУ као примери најделотворнијих институција државне управе

Искуства држава из досадашњих проширења Европске уније, пре свега искуства држава Централне и Источне Европе које су Унији приступиле 2004. и 2007, показују да су кроз најдинамичнији развој и реформу пролазиле управне структуре задужене за управљање процесом интеграције у ЕУ. Под притиском потреба тог процеса, запослени у тим структурама најинтензивније су се едуковали, највише путовали и остваривали најбоље контакте са колегама из држава чланица ЕУ, и у њихов развој генерално је улагано највише средстава. На тај начин, ове структуре су још од ране фазе интеграције у Унију биле најизложеније процесу *европеизације*, о којем ће бити више речи у другом делу публикације.

У том смислу, тела за управљање процесом европских интеграција представљала су одличне примере делотворног рада, сталних промена и јачања капацитета, пожељних у читавом систему државне управе, са огромним потенцијалом за „преливање“ на остатак државне управе. Наравно, такво ширење позитивних искустава стечених у подсистему за управљање процесом приступања ЕУ подразумевало би улагање посебних напора и средстава, што је у случају држава последња два круга проширења ЕУ изостало, тј. није било препознато као потреба и приоритет.

Као последица, ове структуре остајале су тзв. „острва изузетности“ у оквиру целокупног система државне управе. То значи да се позитивне промене остварене унутар ових тела, које су биле веома позитивне у контексту приступања ЕУ, нису прошириле на остатак државне управе. Будући да у каснијим фазама процеса приступања ЕУ, а нарочито након пријема државе у ЕУ, готово сви сегменти управе имају одређену улогу у европским пословима – неприпремљеност целокупне државне управе за изазове који се пред њом појављују може довести до проблема у преговорима о чланству, а касније и учешћу државе у креирању и/или спровођењу европских политика. Стога је потребно све сегменте државне управе што раније укључити у процес приступања ЕУ, како би се целокупна управа припремила за функционисање у оквиру система ЕУ – о чему ће бити више речи у другом делу публикације.

2.3. Посебна улога државне управе у спровођењу ССП-а

Потписивање ССП-а поставља пред државну управу Републике Србије нове изазове, који се пре свега огледају у потреби усклађивања националног законодавства са европским законодавством, што је и уговорна обавеза Србије према ССП-у. Усклађивање националног законодавства са правом Европске уније посебно је важно у областима које се тичу успостављања заједничког европског тржишта и либерализације трговине, као што су: конкуренција и државна помоћ, заштита интелектуалне својине, царинска политика; усклађивање техничких прописа у областима стандардизације, акредитације и оцене квалитета, и сл. Овај процес захтева велике напоре највећег броја органа управе који имају обавезу да припреме предлоге закона,

одн. измена и допуна постојећег законодавства у поменути областима како би се секторско законодавство ускладило са правном тековином ЕУ.

Као што је поменуто у уводном делу, са почетком примене Прелазног трговинског споразума јануара 2009. године, започео је и процес извештавања о испуњености Националног програма за интеграцију Србије у ЕУ, који представља национални програм примене ССП-а и којим се прате законодавне реформе неопходне за процес европске интеграције.

Канцеларија за европске интеграције припрема редовне кварталне извештаје о спровођењу Националног програма за интеграцију у Европску унију (НПИ), које усваја Влада. Извештаји показују да је Влада Србије у последњем тромесечју 2008. и првих 6 месеци 2009. године утврдила предлоге 82 закона који су, на директан или индиректан начин, повезани са процесом европске интеграције. Донети су или измењени закони у областима царинске политике, заштите конкуренције, контроле државне помоћи, јавних набавки, стандарда и техничких прописа. У целини, узимајући у обзир усвојене законске и подзаконске акте, НПИ је у периоду од јула 2008. до јуна 2009, испуњен 70 одсто.

Важно је напоменути да ССП посебну пажњу посвећује сарадњи са Европском унијом у области правосућа и унутрашњих послова, што захтева додатне напоре органа надлежних за ове послове у сарадњи са институцијама ЕУ у областима кретања људи (визе, гранична контрола, азил, миграције и сл.) и спречавања и сузбијања криминалних активности (корупција, трговина људима, прање и фалсификовање новца и сл.). ССП такође посебан акценат ставља и на промоцију регионалне сарадње и добрих међусуседских односа, што ће захтевати појачане напоре свих органа управе у остваривању регионалне сарадње са државама у окружењу.

2.4. ПОСЕБНА УЛОГА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕУ: ПРЕГОВОРИ О ЧЛАНСТВУ

У овом делу анализираћемо основну активност државне управе у вези са самим процесом приступања ЕУ – а то је процес преговора о чланству, будући да је то најизазовнији део фазе која Србију очекује на њеном даљем путу према пријему у Европску унију. Преговори о чланству најпре подразумевају стварање професионалног преговарачког тима, који такође представља део структуре за управљање процеса ЕУ, и који ће имати тежак задатак артикулисања и усклађивања различитих секторских интереса у разговорима са Бриселом.

2.4.1. Стварање професионалног преговарачког тима

Преговарачки тим представља посебан део система за управљање процесом интеграције у ЕУ, који је непосредно укључен у преговоре о чланству. Држава кандидат има потпуну самосталност у организацији сопственог преговарачког тима. У том смислу, тај се тим може састојати од чланова или председавајућих међуресорним координационим телима, али његово чланство може да буде и издвојено од остатка система за координацију процеса приступања. У сваком случају, неопходна је одлична сарадња и координација између овог тима и свих осталих

структура у процесу, будући да од ње зависе ток и исход преговора. Веома важну улогу има и главни преговарач, који се налази на челу преговарачког тима. Као и код организације читавог тима, и избор главног преговарача у потпуности зависи од одлуке државе кандидата. Обично је то неки од високих функционера у влади: шеф тела или органа задуженог за европске интеграције при центру владе (случај Литваније), министар спољних послова (Турска, донедавно), државни секретар или заменик министра спољних послова (Словачка, Чешка), или министар за европске послове (Словенија, Бугарска).

Посебно је важно да се одржавају континуитет и стабилност преговарачких структура. За развој институција потребно је време, док је истовремено потребно и спречити да честе смене коалиција на власти доведу до сталних промена у институционалној и кадровској поставци система. За исход процеса интеграције у ЕУ ово питање је од виталног значаја, будући да су за формирање довољно обучених кадрова потребна велика средства и много времена. Стога је пожељно да чланство у преговарачком тиму, али и у структурама које им пружају подршку и обављају свакодневну координацију процеса – буде стално и професионализовано. Подразумева се, наравно, да се од самог почетка морају изабрати кадрови врхунског квалитета. Током читавог процеса приступања, а посебно током преговора, долази до стварања контаката и веза са институцијама ЕУ, до искуства и знања, које је – ако дође до кадровских промена – немогуће пренети ни на каквог „наследника“.

2.4.2. Вођење преговора о чланству

Често се истиче да је најтежи део преговора о чланству у Европској унији – преговарање које се одвија унутар владе и управе саме државе кандидата. Сва ресорна министарства, као и други органи државне управе, имају сопствене интересе на које ће приступање Унији различито утицати. Због тога је потребно да се министарства реорганизују и преиспитају своје односе, будући да ће њихови, често супротстављени ставови, морати да буду помирени пре наступа пред Бриселом. Неки од тих интереса неизбежно ће бити предмет компромиса. Услед притисака и несугласица до којих на тај начин може доћи, а и због количине посла, потребно је уложити веома много напора да се цео процес интерно успешно координира. Стога је неопходно да држава чији је циљ чланство у ЕУ континуирано улаже у развој и обуку тимова за европске интеграције у свим органима државне управе, као и у стварање што ефикаснијих структура за међуресорну координацију процеса приступања Унији.

У одређеној мери, процес приступања доводи и до брисања границе између спољне и унутрашње политике. У том контексту, преговори о великом броју тесно повезаних и испреплетених питања, која су можда претходно била посматрана као неvezана, у великој мери појачавају потребу за пажљивом припремом и тесном међуресорном сарадњом. Свака слабост администрације или непомирене политичке разлике вероватно ће избити на површину у тренутку када се мора заузети јединствен национални став по појединачним питањима.

Процес интеграције у ЕУ изискује активно учешће и интензивну сарадњу појединаца из различитих делова управе, што је оствариво само ако се циљано ради на повећавању људских и организационих капацитета државе кандидата. Дакле, током преговора неопходно је обезбедити тимски рад, не само преговарачког тима, већ целе владе и управе – како би се обухватила сва, често наизглед неповезана питања, и у довољној мери помирили и избалансирани различити или супротстављени интереси. Заједнички циљ свих домаћих актера у преговорима мора бити представљање јасних и конзистентних циљева пред бриселским колегама, тј. обезбеђење да пред Европском унијом држава говори „једним гласом“. Само тако се могу повећати изгледи да држава кандидат током преговарачког процеса издејствује што већи број уступака.

У вези с тим, посебну пажњу требало би обратити на унутрашње процесе у вези са припремом преговора.¹⁰ Припреме унутар владе неопходне су да би се преговарачи добро информисали и тако постали способни да, када седну за преговарачки сто, делотворно представљају националне интересе. Те припреме обухватају анализу ставова и проблема, како би их пре свега сами преговарачи добро разумели. На пример, ако министарство надлежно за послове пољопривреде изрази забринутост за судбину малих пољопривредних газдинстава по пријему у ЕУ, преговарачи морају имати на располагању што детаљније податке и прорачуне о очекиваним ефектима. Такви подаци неопходни су како би се направиле одговарајуће процене трошкова и користи различитих опција које стоје на располагању пре него што се коначно утврде преговарачки циљеви, стратегија и тактика. На тај начин омогућава се што боља селекција приоритета за које ће се током преговора тражити прелазни периоди, додатна финансијска помоћ и сл. Ако се заштитне мере за ситне пољопривреднике уврсте у врх приоритета, детаљни подаци помоћи ће преговарачима да што убедљивије представе националну позицију за преговарачким столом. У том смислу, велики део рада на преговорима о приступању ЕУ односи се на „домаће задатке“.¹¹ Искуства преговарача из досадашњих проширења Уније сведоче о томе да су знатно више времена и напора улагали у преговоре унутар сопствене владе и управе, како би минимизирали непозната подручја и разрешили интерне несугласице – него што су седели за преговарачким столом преко пута представника Европске уније.

2.5. Улога државног службеника у процесу приступања

Процес приступања ЕУ захтева да државни службеници буду информисани о променама које са собом доноси сам процес интеграције, а касније и чланство у Унији, о чему ће више речи бити у другом делу публикације.

Постоје бројни примери промена у раду државних службеника, које долазе као последица процеса интеграције у ЕУ. Међу њима се, између осталог, издвајају:

¹⁰ СИГМА рад бр. 23.

¹¹ СИГМА рад бр. 23, "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", SIGMA/OECD.

- измењене буџетске процедуре и нови начини планирања потрошње (пре свега путем програма и пројеката), који захтевају нова знања и измењен приступ овим питањима;
- нове процедуре које се односе на потрошњу средстава, а које пре свега долазе као последица прописа о јавним набавкама који, као што смо поменули, морају да садрже стандарде европског права;
- нови начини комуникације и сарадње међу ресорима, који морају да омогуће ефикасну и брзу размену података, како би се обезбедила брза реакција државе на захтеве институција ЕУ и задовољавајуће усаглашавање ставова и интереса – таква комуникација и сарадња неминовно изискују знатно већу примену електронских средстава комуникације, а у неким случајевима може захтевати и комуникацију на страном, пре свега енглеском језику, како би се уштедело на времену и трошковима превожња;
- нове процедуре интерне финансијске контроле и ревизије, као и екстерне контроле од стране врховне ревизорске институције са чијим се радом службеници морају упознати, како би се испунили захтевани стандарди у овој области; итд.

Као последица процеса интеграције у ЕУ, усваја се и велики број нових прописа и успостављају нове институције контроле рада државних службеника. Тако, на пример, институција заштитника грађана (омбудсмана)¹² и повереника за информације од јавног значаја – представљају новине које се уводе у ширем контексту приступања Унији.

Успостављањем институције заштитника грађана, као и повереника за информације од јавног значаја у Србији, државни службеници добијају обавезу да се упознају са њиховим радом и тесно са њима сарађују. Постојање ове две институције има и директне импликације на рад државних службеника, будући да њихове радње и понашање у далеко већој мери постају предмет увида јавности. Стална изложеност државних службеника будном оку и критици јавности утиче на подизање нивоа очекивања и одговорности у раду, не само према непосредним претпостављенима, већ и директно према грађанима, као корисницима њихових услуга.

Сви наведени примери промена у раду управе изискују велика прилагођавања самих државних службеника у примени ових новина. Пре свега, неопходно је упознавање државних службеника са новим процедурама и захтевима, а затим и обука и интензиван рад на изградњи нових вештина и знања. Психолошки елемент игра веома важну улогу у том процесу постепеног прилагођавања и обучавања службеника, те је подједнако важно да се информисању државних службеника о разлозима из којих се уводе поједине новине посвети континуирана пажња.

Најзад, потребно је још једном нагласити важност успешне међуресорне координације, која није у толикој мери директан резултат правног оквира који се за то питање успостави у једној земљи, колико пре свега административног и менаџерског капацитета државних службеника.¹³ У

¹² Омбудсман је институција која је потекла из шведског система, почетком XX века, али се временом проширила на читаву Западну Европу (са разним варијацијама у устројству ове институције и њеном називу).

¹³ СИГМА рад бр. 23.

том смислу, много је важнији фактор појединац и његова способност и спремност да учествује у честим, понекад дугим и замарајућим, координационим састанцима – од формулација које стоје у самим прописима који уређују функционисање таквих координационих тела. Поред тога, неопходно је уложити средства и напоре и у припрему оних појединаца који су задужени за вођење и усмеравање координационих састанака, јер ће утисак учесника таквих састанака о њиховој корисности и њихова даља спремност да учествују и дају свој допринос пре свега зависити од начина на који је састанак вођен, односно како и на који начин је вођа састанка спречавао трошење беспотребне пажње и времена на дигресије и неважна питања.

2.6. Програм СИГМА/ОЕЦД и његов значај у процесу приступања ЕУ

Препознавши значај добро уређене и организоване државне управе за испуњавање обавеза чланства у свим секторским областима, Европска унија је 1992. године у сарадњи са Организацијом за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) успоставила Програм СИГМА (SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management*).¹⁴ Циљ програма је подршка активностима земаља (потенцијалних) кандидата за чланство у ЕУ на реформи државне управе.¹⁵

Основне активности СИГМЕ у државама корисницама су:

- оцена напретка и идентификовање приоритета у реформама, и то на основу поменутих стандарда развоја државне управе који одражавају добру европску праксу и постојеће право ЕУ,
- пружање помоћи доносиоцима одлука и управама држава корисница у оснивању институција и процедура неопходних за испуњавање европских стандарда и добре праксе, и
- унапређење донаторске подршке из Европе и ван Европе пружањем помоћи у изради пројеката, у обезбеђењу предуслова за њихово спровођење, као и помоћи у самој имплементацији.

СИГМА такође помаже Европској комисији и у изради и спровођењу реформских програма, користећи експертизу која постоји у ОЕЦД-у у вези са реформом државне управе у државама чланицама Европске уније и ОЕЦД-а, као и досадашња искуства која је сама стекла подржавајући реформу државне управе у државама корисницама.

Ако државе кориснице услуга СИГМЕ изразе жељу за сарадњом у одређеној области реформе државне управе, СИГМА ће успоставити партнерски однос на основу својих флексибилних

¹⁴ Главни финансијер програма је ЕУ, док је тим програма смештен при секретаријату ОЕЦД-а у Паризу.

¹⁵ Након проширења ЕУ 2004. и 2007. корисници СИГМА програма су: државе кандидати за чланство – Хрватска, Македонија и Турска; и потенцијални кандидати за чланство – Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и Косово (у складу са Резолуцијом СБ УН 1244), државе обухваћене Европским суседским и партнерским инструментом (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*).

процедура, како би се брзо одговорило на конкретне захтеве за помоћ. Пројекте и активности могу покренути земље партнери, Европска комисија или сама СИГМА. Кључни захтев за сваки од пројеката јесте да одражава реформске приоритете самог СИГМА програма и да подржава остваривање циљева које Европска комисија поставља у области изградње институција.

Радне методе СИГМЕ увек су прилагодљиве посебним потребама и приоритетима сваке од земаља партнера. Док ће једна земља тражити интензивну помоћ у развоју професионалног службеничког система, нека друга можда ће своје захтеве претежно усмерити на јачање система контроле јавних финансија. Од СИГМЕ се такође може тражити помоћ и у развоју програма/ планова реформе државне управе. Како би предузете активности одговарале стварним идентификованим потребама, неопходно је да постоји стална и континуирана сарадња између СИГМЕ и њених партнерских институција.

Веома важна активност коју СИГМА такође обавља јесте и израда периодичних извештаја који садрже оцену о испуњењу постављених стандарда система државне управе о којима је претходно било речи (из области службеничког система, система међуресорне сарадње и координације, итд.). Важно је још једном напоменути да се Европска комисија приликом израде својих редовних извештаја о напретку држава (потенцијалних) кандидата у процесу приступања ЕУ ослања и на процене које у својим извештајима изнесе СИГМА. Стога би извештајима СИГМЕ требало посветити посебну пажњу, преводити их и предочавати доносиоцима одлука и креаторима јавне политике у области реформе државне управе и јачања административних капацитета за чланство у Европској унији.

Важно је напоменути да СИГМА пружа подршку само у областима у вези са реформом система државне управе и управне процедуре, док би за подршку сличног типа (уз брзе и флексибилне инструменте помоћи) органи управе могли да се обрате програму TAIEХ, за чију је централну координацију задужена Канцеларија за европске интеграције (www.seio.gov.rs).

Предност сарадње и активног учешћа у активностима СИГМЕ свакако је и то што органи државне управе могу да добију подршку за остварење планираних активности на веома брз и ефикасан начин, уколико те активности већ нису подржане неким ширим пројектима донаторске (ЕУ или друге) подршке. Поред тога, у СИГМИ су запослени људи са дугим искуством у раду државне управе – било западноевропских, било нових држава чланица, као и са веома јаком свешћу о потребама и захтевима које пред националне управе ставља процес интеграције у Унију. Страним експертима који се ангажују кроз друге пројекте често ће, иако поседују велико искуство у својој струци, недостајати управо тај аспект, који је од кључног значаја за Србију као државу чији је циљ да постане чланица ЕУ. Свакако је пожељно избећи улагање средстава у реформе са експертизом која не узима у обзир потребе процеса приступања Унији, јер се лако може десити да се у каснијој фази те исте реформе морају спроводити изнова, како би се обезбедила њихова усклађеност са потребама које намеће Европска унија.

III ДЕО

ДРЖАВНА УПРАВА И ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Приступање државе чланице Европској унији означава нову фазу развоја њене управе, која мора бити у стању да изнесе многобројне обавезе које произилазе из чланства у ЕУ. Чланство у ЕУ не доводи до смањења захтева који се постављају пред управе држава чланица, већ напротив, до њиховог повећања. Те обавезе проистичу из оснивачких уговора – пре свега Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице, а своде се на учешће у креирању и на спровођење европских политика и законодавства у великом броју области.

За сваку земљу чији је циљ да постане држава чланица ЕУ веома је важно да се припреми за преузимање обавеза које проистичу из самог чланства у Унији. Стога би свака држава која је (потенцијални) кандидат за чланство у ЕУ, укључујући и нашу земљу, требало већ сада да улаже напоре у припрему за функционисање у оквиру система ЕУ, како средства и напори који се улажу у реформу управе у раној фази приступања не би били исцрпљени у каснијој фази интеграције која са собом носи посебне изазове.

3.1. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА НА ВИШЕ НИВОА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Оснивачки уговори Европске уније, који установљавају оно што се може назвати „уставним поретком ЕУ“, дефинишу велики број различитих процедура доношења одлука у различитим областима јавне политике Уније. Економске политике припадају потпуно другачијем режиму одлучивања од, рецимо, спољне и безбедносне политике. У различитим областима разликују се и односи различитих нивоа власти (наднационалне, националне и субнационалних). Истовремено, у свакој од области у којима постоји неки ниво надлежности институција ЕУ, процедуре одлучивања и спровођења одлука уређене су на такав начин да је практично немогуће деловање једног нивоа власти самостално, и без неке врсте учешћа бар једног од преостала два нивоа.

Широк спектар испреплетених и међусобно зависних актера у процесима управљања унутар ЕУ добио је назив *управљање на више нивоа (multi-level governance)*. У таквом систему, интеракције актера са различитих нивоа власти (европског, националног и субнационалних, којих има више) одвијају се како вертикално – међу различитим нивоима – тако и хоризонтално – унутар истог нивоа, са израженом међудржавном цртом. Овакав систем управљања поставља посебне изазове пред управе држава чланица. Не само да је неопходно координирати ставове актера унутар централне државне управе, како би се постигло доследно деловање унутар институција

ЕУ, већ је потребно увек имати у виду и ставове субнационалних нивоа власти, који такође имају своје канале утицаја на процесе креирања политике на нивоу Уније. Слично томе, неопходно је обезбедити ефективно деловање централних државних институција и у спровођењу европских политика. Али, будући да велики број европских политика има снажне реперкусије на регионални и локални ниво власти, централна државна управа мора да – за спровођење донетих одлука – обезбеди и адекватну способност и вертикалну координацију са тим нивоима власти.

3.1.1. Улога интересних група у систему управљања на више нивоа

Сложености система управљања на више нивоа доприносе и разноврсне интересне групе које се удружују на европском нивоу како би што делотворније представиле индустријске, пољопривредне и сличне интересе. Домаће интересне групе на тај начин стварају алтернативне канале утицаја на одлучивање на европском нивоу, тиме у извесној мери заобилазећи националне власти. Због тога националне управе, осим што морају да имају канале за консултације са таквим интересима на националном нивоу, морају такође приликом формирања националних позиција у преговорима имати у виду и деловање таквих лоби група на европском нивоу.

Консултовање интересних група важно је стога што прописи и друге одлуке који се доносе на европском нивоу имају снажне реперкусије на домаће учеснике на тржишту, посебно онда када се њима битно мењају режими у одређеним областима. Њихови интереси морају се узети у обзир пре формирања националне позиције у преговорима на европском нивоу (утолико пре што многи од њих делују и директно у Бриселу). Штавише, национални представници у тим преговорима, који се одвијају на неколико нивоа – што ће бити описано у наставку текста – морају да буду адекватно припремљени за заступање тако коначно формиране националне позиције.

Дакле, за функционисање унутар система ЕУ неопходни су развој и неговање сложених мрежа односа међу различитим нивоима власти, и односа са различитим недржавним актерима и интересима. Централна државна управа мора да пронађе и афирмише своје место и улогу у тим мрежама. Иако може деловати да неке од тих мрежа доводе до ерозије националног суверенитета, државе чланице су до сада задржале своју незаобилазну улогу у свим процесима креирања европских политика. Стога би циљ националних управа, уместо пружања отпора мрежама односа у којима немају централну улогу, требало да буде афирмација сопствене постојеће улоге и њена што делотворнија реализација, како би у кључним питањима биле у стању да заштите националне интересе.

Може се закључити следеће:

- државе чланице немају монопол у одлучивању на европском нивоу, нити у обједињавању домаћих интереса;

- надлежности за одлучивање подељене су између актера на различитим нивоима и нису искључиво у рукама националних службеника;
- наднационалне институције имају различите утицаје у процесу одлучивања, и државе чланице (тј. њихове владе и управе) морају да буду свесне специфичне улоге сваке од њих у тим процесима;
- колективно одлучивање међу државама чланицама доводи до значајног губитка контроле од стране представника појединачних држава, и то посебно у оним областима у којима се у међувладино одлучивању примењује квалификована већина – па је стога важно добро разумети позиције других држава и градити коалиције са истомишљеницима; и
- државе немају монопол над везама међу националним и европским актерима: субнационални актери делују како на националном, тако и на наднационалном нивоу.

3.2. Европски управни простор

Поменуте међузависности међу различитим, али и унутар истих нивоа власти у ЕУ најизраженије су управо на административном нивоу, и то због незаобилазне улоге државне управе – како у креирању, тако и у спровођењу европских политика. Могло би се очекивати да тако изражена улога управе доведе и до неке врсте хармонизације правила која се односе на уређење државне управе у државама чланицама ЕУ, чиме би се постигао висок степен уједначености деловања националних управа кроз институције Уније, као и њихових одговора на одлуке донете на европском нивоу. Међутим, до такве врсте уједначавања још није дошло. Општа организација националних управа и даље је под снажним утицајем уставних поредака самих држава чланица и под њиховим готово искључивим ингеренцијама.

То, наравно, не значи да Европска унија нема никаквог утицаја на уређење националних управа. Она тај утицај остварује пре свега наметањем одређених административних структура неопходних за спровођење појединих европских прописа (нпр. прописа о заштити конкуренције, заштити потрошача, управљању европским фондовима, итд.). Будући да се такви захтеви најчешће односе на административне структуре неопходне за уређење појединих сектора, то их можемо назвати „вертикалним структурама“. У неким случајевима европски прописи утичу и на одређене хоризонталне структуре унутар управа држава чланица, попут структура за управљање јавним набавкама, али се тај утицај не распростире на шире хоризонталне везе управних структура и на правила која уређују њихове односе. Међутим, чак ни захтеви за вертикалним структурама не односе се на само њихово уређење, већ пре свега на резултате и циљеве које треба да постигну, што се у европском праву назива „обавеза у погледу резултата“ (*obligation de résultat*). Дакле, и у тим случајевима постоји велики степен слободе држава чланица да саме уреде облике и уређење тих управних структура, у зависности од правила која уређују њихове управне системе у целини.

Иако још није дошло до хармонизације управног права држава чланица и креирања јединственог управног модела широм Уније, интензивна међусобна интеракција националних управа и интеракција са институцијама ЕУ, довела је до стварања једног ширег концепта, који се најчешће назива Европским управним простором (*European Administrative Space*). Европски управни простор означава свеукупност заједничких начела на којима почивају управни системи свих држава чланица, а које је у својим пресудама ближе дефинисао Европски суд правде. Европски управни простор такође представља и окружење у којем националне управе морају да обезбеде упоредиве нивое ефикасности и квалитета у свом раду и пружању услуга (обавеза у погледу резултата). Појава Европског управног простора, наравно, тесно је повезана са процесом европеизације управа држава чланица.

3.2.1. Европеизација државне управе

Потребе разматрања великог броја нацрта и предлога европских прописа, као и разних питања везаних за спровођење усвојених прописа, налажу честе сусрете државних службеника чланица ЕУ. Кроз такву врсту социјализације ствара се мрежа контаката и размењују ставови и искуства о различитим питањима, укључујући и питања административних структура за спровођење европског права. Сматра се да овакве везе међу управама држава чланица доприносе стварању све блискијих ставова о могућим решењима за спровођење политика и прописа Уније на националном нивоу. Сарадња и размена искустава стварају неформални притисак међу државама чланицама да се поставе заједнички стандарди у погледу начина на који њихове управе извршавају своје „европске“ обавезе, што доприноси остваривању резултата европских политика дефинисаних оснивачким уговорима и секундарним законодавством ЕУ.¹⁶ Тиме се државне управе држава чланица континуирано европеизују, тј. долази до њиховог прилагођавања обавезама које намеће чланство у Унији.

Такође је примећена и појава продирања европског управног права у националне правне поретке, чему доприноси чињеница да би управама држава чланица било веома тешко да користе различите стандарде и праксе када примењују европско право – од оних које користе када примењују домаће.¹⁷ На тај начин долази до европеизације националног управног права као последице обавеза које намеће примена европског права на националном нивоу.

Европеизација као појава доприноси постепеној хармонизацији управног права међу државама чланицама Уније, иако се она за сада задржава на нивоу заједничких начела, а самим тим и афирмацији Европског управног простора.

¹⁶ СИГМА рад бр. 27, „Европска начела за државну управу“, СИГМА/ОЕЦД, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>.

¹⁷ Видети: See J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.

3.2.2. Начела добре управе Европске уније

Начела добре управе развијала су се постепено, заједно са ширењем компетенција Европске уније. Оснивачки уговори и други прописи садрже одређене елементе управног права ЕУ, које се пре свега односи на институције Уније и њихово функционисање. Неки од тих елемената садржани су у члановима 230. (контрола законитости аката), 253. (дужност давања образложења аката), односно члану 255. (право приступа документима Европског парламента, Савета и Комисије) Уговора о Европској заједници. На основу ових одредаба – као и других управних начела која су заједничка државама чланицама – Европски суд правде је кроз своју судску праксу искристалисао бројна начела добре управе Европске уније, чија повреда представља основ за оспоравање одлука институција ЕУ. Поред тога, на утемељење начела добре управе утицала је и пракса европског омбудсмана, који је припремио Европски кодекс доброг управног поступања, усвојен од стране Европског парламента септембра 2001. године. Надаље, готово сви органи Европске уније, укључујући и Европску комисију и Европски парламент, имају своје кодексе доброг управног поступања, које су њихови службеници дужни да примењују у односима са грађанима – и који су стога такође део ширег концепта начела добре управе Уније. Очекује се да ће велики број начела добре управе добити своје пуно правно утемељење у Повели о основним правима ЕУ,¹⁸ која је саставни део Уговора из Лисабона из 2007. године. Сматра се да би давање правне снаге овом праву кроз Лисабонски уговор могло да доведе до наглог и снажног развоја европског управног права, што би могло да обухвати и кодификацију управних поступака, и сл.

Основна начела добре управе ЕУ су: начело законитости, начело пропорционалности, начело једнакости (забране дискриминације), начело заштите легитимних очекивања и начело конзистентности, која би се условно могла сматрати материјалним начелима добре управе.

У праву Европске уније постоји и велики број процесних начела добре управе, као што су: начело саслушања странке; начело доношење одлуке у разумном року; начело бржљивог вођења поступка; право странке на разгледање списа; обавеза органа да образложи своју одлуку; право на накнаду штете причињене радом институција ЕУ; право на добијање одговора од институција ЕУ на једном од званичних језика ЕУ, и право приступа грађана документима Европског парламента, Комисије и Савета.

Чињеница да начела добре управе ЕУ извиру из права држава чланица чини их релевантним за цео Европски управни простор, тј. за све административне нивое у Унији: ниво институција ЕУ, ниво централних, али и регионалних и локалних управа држава чланица. Значај ових начела огледа се у чињеници да сваки управни систем у ЕУ може да се процени на основу тога у којој се мери она у њему стварно примењују – како кроз правне прописе, тако и кроз свакодневну праксу органа и службеника. У том смислу, они служе као стандарди за мерење поузданости управе, степена одговорности службеника и органа, оправданости поступака на основу којих се доносе акти управе, као и могућности њиховог оспоравања пред судским инстанцама Уније.

¹⁸ *The Charter of Fundamental Rights of the EU.*

3.3. УЧЕШЋЕ УПРАВЕ ДРЖАВЕ ЧЛАНЦИТЕ И ЊЕНИХ СЛУЖБЕНИКА У КРЕИРАЊУ ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Један од главних аспеката рада државне управе унутар система ЕУ јесте представљање државе у институцијама Уније приликом креирања политика на европском нивоу. У том смислу, веома је битно обезбедити интерну координацију у креирању политика Европске уније.

3.3.1. Важност интерне координације у креирању политика ЕУ

Прелазак са статуса (потенцијалног) кандидата за чланство у пуноправног члана ЕУ поставља за државну управу посебне изазове. Генерално гледано, долази до „прелаза са билатералног преговарања са ЕУ на мултилатералне преговоре унутар ЕУ.“¹⁹ Ако је до приступања ЕУ постојао један јединствени циљ – чланство у ЕУ – након приступања постоји много циљева који су у конкуренцији. У том смислу, чланство поставља пред државну управу веће изазове од самог процеса приступања, будући да њени представници морају да буду укључени у све сфере јавне политике унутар ЕУ, а не само у оне у којима постоји национални интерес.²⁰ Поред координирања интерних активности креирања политике, државе морају да буду спремне и способне да заступају конзистентне ставове на европском нивоу и обезбеде да њихови предлози у Бриселу и активности које предузимају „код куће“ буду компатибилни.²¹

Примери држава које су јасно утврдиле области које стоје највише на њиховој политичкој агенди, и у којима се упорно штити национални интерес, јесу примери Француске и Велике Британије. Француска је још на самом почетку процеса европских интеграција на врх својих приоритета ставила пољопривреду и субвенције за пољопривредне произвођаче, и те интересе и даље упорно брани. За Британију је од великог значаја питање повраћаја средстава из буџета ЕУ који је испреговарала Маргарет Тачер, пошто Британија добија веома мало из пољопривредних и структурних фондова. Сиromашније међу „старим“ државама чланицама – Грчка, Португалија, Ирска и Шпанија – упорно бране своје право на коришћење великих сума из структурних фондова. У тако високо профилисаним областима националне власти морају да обезбеде ефикасну одбрану и припрему позиција на свим нивоима – од службеничког до нивоа премијера или председника државе.

Један од кључних фактора који доприносе потреби за добром интерном координацијом јесу све шире надлежности Европске уније. На почетку процеса европских интеграција, Европска економска заједница била је задужена само за неколико области, попут пољопривреде, заштите конкуренције и спољне трговине. Каснијим изменама уговора њене надлежности прошириле су се на готово сваку област деловања државе. Програм заокруживања унутрашњег тржишта ЕУ је у другој половини осамдесетих година прошлог века довео до огромне експанзије законодавне и регулаторне активности Уније, а убрзо је дошло и до проширења деловања ЕУ на политички

¹⁹ СИГМА рад бр. 23.

²⁰ Ibid.

²¹ *National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, p. 1.

контровезније области попут спољне и безбедносне политике, правосуђа и унутрашњих послова. Чињеница да одлуке донете на нивоу ЕУ могу имати далекосежне последице по живот грађана, делује као веома снажан подстицај владама држава чланица да обезбеде да њихови представници делују доследно када представљају националне ставове. Штавише, у ЕУ је веома изражен секторски приступ креирању политика (представници различитих ресора независно једни од других доносе одлуке у својим областима). То значи да често може доћи до сукоба између интереса различитих министарстава из исте државе чланице, што додатно отежава дефинисање јасне националне позиције. Такође, различити партијски интереси, у случају коалиционих влада, могу довести до тога да различити министри представљају различите ставове у различитим формацијама Савета. Стога је неопходно улагати додатне ресурсе у интерно преговарање унутар владе државе чланице, како би се постигли компромиси и утврдиле кључне области у којима треба инсистирати на националном интересу.

3.3.2. Улога службеника у раду Савета министара Европске уније

У преговарању унутар ЕУ, пре свега Савета ЕУ, не учествују само министри, већ и већи број државних службеника. Пре министарског нивоа постоји неколико нивоа који „филтрирају“ одлуке, док министри расправљају само о оним спорним питањима од највишег значаја која нису могла бити решена на нижим нивоима. Комитет сталних представника (Корепер – од скраћенице за француски назив *Comité des représentants permanents*) је тело Савета које разматра све тачке његовог дневног реда, како би се консензус постигао пре него што дође до одлучивања на министарском нивоу. Корепер се састоји од два нивоа: Корепера 1, који се бави углавном техничким питањима и чине га државни службеници, заменици сталних представника; и Корепера 2, који окупља сталне представнике, тј. амбасадоре, и бави се политичким питањима. Процене су, међутим, да се око 70 посто тачака дневног реда закључи на нивоу Корепера 1, тј. у радним групама које се састоје од националних службеника.

Систем одлучивања квалификованом већином функционише тако што се представнику сваке државе чланице у Савету, у зависности од броја становника државе, додељује одређени број гласова. То значи да глас представника многољудније државе вреди више од гласа представника државе са мање становника. Постоји тачно утврђени број гласова који је потребан за усвајање неке одлуке (квалификована већина), као и одређени број гласова који чини тзв. „блокирајућу мањину“, која може да спречи усвајање неке одлуке. Број гласова који ће држава добити у Савету представља једно од важних питања у преговорима о чланству у ЕУ.

Под Корепером функционише и велики број ресорних комитета који окупљају службенике специјализоване за поједине области, попут Специјалног комитета за пољопривреду, Политичко-безбедносног комитета, Комитета члана 133 (који се бави питањима Заједничке трговинске политике, итд.). Укупна мрежа састоји се од преко 170 радних група које пружају подршку тим комитетима. Између 300 и 400 службеника из националних управа свакодневно учествује на

састанцима у оквиру Савета министара.²² Такође, ваља поменути да национални службеници учествују и у експертским и консултативним комитетима које Европска комисија оснива у фази израде предлога прописа, како би прикупила мишљења држава чланица пре него што предлог уђе у законодавну процедуру.

Једном када се дође до преговарања на нивоу ЕУ, неопходно је да национални представници добро познају различите процедуре одлучивања, које се разликују од области до области. У зависности од тога да ли се на одређену област примењује једногласно одлучивање или одлучивање квалификованом већином – разликоваће се и понашање и стратегије националних представника. Када се одлучује квалификованом већином, неопходно је унапред знати које државе заступају сличне, а које супротне ставове, како би се формирале коалиције са истомишљеницима. Наравно, у систему ЕУ ни остваривање таквих коалиција није једноставно, будући да се у различитим државама једним питањем могу бавити различита министарства.

3.3.3. Учешће службеника у раду комитологије

Како би се ограничила самосталност Европске комисије у припреми и доношењу секундарног законодавства ЕУ (кроз доношење различитих имплементационих аката – уредби, упутстава и одлука), осмишљен је сложени систем комитета. Читав систем таквих комитета, састављених од службеника држава чланица, који врше контролу имплементационих мера Комисије, познат је као *комитологија* (од енглеске речи *committee* – комитет). Постоје различите врсте таквих комитета, као што су саветодавни, управљачки, регулаторни, и сл., који се разликују по процедурама у погледу степена утицаја који имају на одлуке Комисије. У саветодавној процедури, која се углавном користи у области заштите конкуренције и државне помоћи, Комисија има највиши степен самосталности и практично може да игнорише мишљење националних експерата. С друге стране, у процедурама уведеним за одређена питања заједничке трговинске политике и финансијских институција комитети имају право вета на предлоге Комисије.

Комитологија је уникатна творевина система управљања на више нивоа Европске уније. У њој Комисија и национални експерти сарађују на решавању питања у вези са спровођењем европских политика, и то не на строго хијерархијски начин. Систем комитологије изводи националне службенике из њиховог локалног окружења, што им омогућава да размењују искуства са колегама из других држава чланица, а што додатно доприноси процесу европеизације.

3.3.4. Улога службеника у раду Европског савета и међувладних конференција, и председавању ЕУ

Национални службеници такође су ангажовани и у припремама састанака Европског савета, у којима учествују шефови држава или влада, а који се одржавају најмање два пута годишње.

²² Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 94.

Европски савет није законодавни орган, али је његова политичка улога изузетно значајна. Према члану 4. Уговора о Европској унији, Европски савет даје неопходан подстицај за развој Уније и утврђује опште политичке смернице. Значај Европског савета, а тиме и опсег питања којима се бави, временом се стално повећава, што изискује увећавање административних ресурса који шефовима држава и влада стоје на располагању ради припрема њиховог учешћа у самитима Савета.

Слично томе, и међувладине конференције, на којима се разматрају и усаглашавају измене оснивачких уговора, захтевају веома брижљиве припреме, предан рад и висок степен стручности националних правника који се баве европским правом. Тај аспект учешћа у одлучивању на европском нивоу постаје посебно захтеван у последње време, када је Европска унија и знатно шири и дубље интегрисана – што је довело до високог степена комплексности у њеној институционалној структури и процедурама одлучивања. С једне стране, националне власти све су више свесне далекосежних последица које могу имати и мале измене у оснивачким уговорима. С друге стране, управо та сложеност Уније и повећава захтеве који стоје пред експертима из националних управа, чији је посао да анализирају добијене предлоге измена уговора и осмисле предлоге својих држава.

Важно је поменути и улогу коју управа и њени службеници имају током председавања државе Европском унијом. Иако је ово посао који се обавља тек једном у више година (с обзиром на шестомесечни ротирајући систем председавања, који је још на снази), припреме за његово обављање почињу далеко пре почетка самог председавања, и захтевају ангажовање значајних људских и финансијских ресурса. Поред председавања свим седницама Европског савета и Савета министара (у свим формацијама и на свим нивоима), дужности председавајућег обухватају и улогу „менаџера пословања“, „промотера иницијатива“, „брокера“ и „колективног представника“.²³ У области Заједничке спољне и безбедносне политике постоје додатна задужења – представљање Савета пред Европским парламентом и повезивање са претходним и предстојећим председавајућим унутар институције Тројке. Успешно председавање подразумева висок степен политичке осетљивости и неутралности комбиноване са способношћу налажења компромиса, а уз то се морају савладати и велики изазови у домену логистике, заказивања и организовања састанака, зашта су задужени службеници те државе. Успешно обављање послова председавајућег стога суочава државе са веома строгим захтевима у погледу административних капацитета и изискује изузетно добру координацију како би се обезбедило успешно представљање Уније и несметано обављање послова Савета.²⁴

Из свега наведеног може се закључити да су службеници држава чланица вишеструко ангажовани у процесима доношења одлука у Бриселу. Штавише, представљање националних интереса на европском нивоу представља важан део њиховог посла. Успешно обављање тог

²³ *National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press Inc, New York, 2000, p. 4.

²⁴ *Ibid.*

посла подразумева веома детаљне припреме и одличну координацију унутар националне управе.

3.4. УПРАВА ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ КАО СПРОВОДИЛАЦ ЕВРОПСКИХ ПОЛИТИКА

3.4.1. Значај поштовања обавеза чланства у ЕУ

Поред важне улоге у процесу креирања политике, националне администрације имају пресудну улогу и у спровођењу утврђене политике ЕУ. Члан 10. Уговора о оснивању Европске заједнице обавезује државе чланице да предузму „све одговарајуће мере, било опште или појединачне, како би се обезбедило испуњавање обавеза које проистичу из овог уговора или су резултат радњи које предузимају институције Заједнице“. Као што је већ поменуто, Европска унија нема сопствену администрацију на нивоу држава чланица, већ се за спровођење својих политика у потпуности ослања на администрације држава чланица. У том смислу, институције ЕУ и управе њених чланица заједно чине административни апарат ЕУ, у којем постоје велике међузависности. Уколико једна држава не спроведе одређени европски акт, то може угрозити друге државе чланице (на пример, уколико се тим актом намећу неке додатне обавезе учесницима на тржишту или уколико се акт односи на области миграције, азила, контроле граница и сл.).

Примарно законодавство ЕУ чине оснивачки уговори, на основу којих се затим усваја секундарно законодавство (уредбе, упутства и одлуке – као обавезујући правни акти). Уредбе су директно применљиве на нивоу државе чланице, тј. за њихово спровођење није потребна никаква регулаторна активност државе. Упутства обавезују у погледу резултата, те је за њихово спровођење неопходно да држава чланица донесе одговарајуће домаће правне акте, чија природа зависи од правног система саме државе. Одлуке се, попут уредби, непосредно примењују, али су оне појединачни акти, што значи да се примењују само на лица којима су упућене. Постоје и необавезујући правни акти – препоруке и мишљења.

Принцип узајамног признавања, који је добио веома широку примену у ЕУ (од слободног кретања робе на јединственом тржишту до судских пресуда), додатно доприноси међузависности држава чланица. Овај принцип настао је у пресуди Европског суда правде у чувеном случају *Cassis de Dijon*²⁵ (где се односио на робу), а развијен је у потоњим пресудама Суда. У суштини овог принципа лежи неопходност да управе држава чланица верују једне другима да су прописи и њихова примена на одговарајућем нивоу, како би могли да изврше међусобно признање својих правних аката и прописа. На пример, у случају узајамног признавања квалификација, уколико стоматолог из једне државе чланице жели слободно да се бави својом струком у другој држави чланици, та друга држава мора да се ослони на квалитет квалификације коју је он стекао у својој држави. У случају да откаже то поверење, био би повређен принцип слободног кретања радника и пружања услуга унутар Европске уније.

²⁵ Предмет бр. 120/78.

3.4.2. Одговорност државе за поштовање европског права

Одговорност државе за поштовање европског права детаљно је регулисана оснивачким уговорима. Осим што утврђује обавезу поштовања, Уговор о оснивању Европске заједнице уређује и процедуре за санкционисање држава у случајевима непоштовања. Тако члан 226. Уговора предвиђа процедуру упозорења, преговарања и, коначно, тужбе против државе чланице која је прекршила неку обавезу према Уговору. Ову процедуру покреће Европска комисија, са циљем да се кроз преговоре дође до решења, а тужба Европском суду правде подноси се уколико држава након ове „пријатељске“ фазе процедуре не испоштује своју обавезу. У случају да се тужена држава не повинује ни одлуци Суда, Суд може да изрекне новчану казну, при чему не постоји горња граница износа казне. Тако, на пример, у случају против Грчке из 1997. године, Суд је одредио казну од 20.000 евра дневно, до испуњења обавезе која је била прекршена.²⁶ Сличну процедуру против државе која крши своје обавезе према Уговору може покренути и друга држава чланица, што је регулисано чланом 227. Уговора о оснивању Европске заједнице. У том случају, држава која покреће процедуру обраћа се Комисији, а остатак процедуре сличан је претходно поменутој процедури из члана 226. Као што се може очекивати, ова процедура се ретко примењује, пре свега због невољности држава да кваре међусобне политичке односе, мада је било случајева где су негативне последице непоштовања обавеза од стране једне државе чланице по неку другу чланицу приморале ту другу државу да реагује.²⁷ Интересантно је да Комисија већину процедура према члану 226. покреће по жалбама физичких или правних лица, која често носе последице непоштовања уговорних обавеза од стране држава чланица.²⁸

У случају Francovich, тужиоци (физичка лица) тужили су Италију Европском суду правде због пропуста да се спроведе упутство 80/987 о заштити запослених у случају стечаја њиховог послодавца. Тужиоцима су послодавци дуговали новац за зараде, али будући да држава није предузела кораке у складу са поменутиим упутством да гарантује исплату зарада, тврдили су да је држава одговорна да им исплати дуговани износ новца. Суд је пресудио да је, иако одредбе упутства нису довољно прецизне да би имале директно дејство, њихова намера била да пружи одређена права појединцима којима је заштита ускраћена услед пропуста државе да упутство спроведе.

Ефикасност националних управа одлучујући је фактор за њихов успех у спровођењу европских прописа, а самим тим и поштовању уговорних обавеза. Ово је посебно важно у случају директива, које за примену изискују регулаторну активност државе (било владе или парламента). Најчешће притужбе у поступцима против држава чланица управо се и тичу пропуста да се

²⁶ Предмет бр. C-387/97, *Commission v. Greece*, ECR I-5047, Видети: Paul Craig и Grainne De Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Third Edition, Oxford Univeristy Press, New York, 2003, p. 404.

²⁷ Видети: *Ibid.*, 429.

²⁸ Постоје и друге могућности успостављања одговорности државе чланице за непоштовање обавезе која проистиче из чланства у ЕУ, али простор и сврха ове публикације налажу да се њихово разматрање овом приликом изостави.

директиве спроведу адекватно, или да се уопште спроведу у националном праву. Адекватно спровођење пре свега значи да се оствари жељени резултат директиве (*obligation de résultat*) и да се директива спроведе у предвиђеном року. До сада је чест случај био да непоштовање рокова и услова за спровођење директива буде последица, не толико недостатка воље државних власти, колико неспособности управа да изађу на крај са темпом и техничким аспектима имплементације. Поједине државе, попут Француске и Шпаније, прибегле су издавању детаљних инструкција унутар својих управа које се односе на спровођење европског права.²⁹

Додатни подстицај државама чланицама да се озбиљно позабаве способношћу својих управа да адекватно спроведу европско право даје и начело одговорности државе за накнаду штете (физичким или правним лицима) у случају када је одговорна за повреду права Европске заједнице. Ово начело развио је Европски суд правде на основу предуслова који за то постоје у оснивачким уговорима. Тај предуслов Суд је нашао пре свега у већ поменутом члану 10. Уговора о оснивању Европске заједнице, који државе чланице обавезује да предузму све одговарајуће мере како би обезбедиле испуњавање својих обавеза према праву Заједнице. Прекретницу у креирању овог начела дао је чувени случај *Francovich* (за детаље случаја, видети антрфиле).³⁰ Делотворност комунитарних правила била би нарушена, а заштита права која се дају тим правилима ослабљена, ако појединци не могу да добију накнаду у случајевима у којима су њихова права повређена кршењем комунитарног права (у овом случају неспровођењем упутства) за које је одговорна држава чланица. То је нарочито важно када примена комунитарног права зависи од претходне мере коју треба да предузме држава чланица, као у случају спровођења упутства.

Као што мора да буде способна да приликом креирања европских политика (и европског права) добро формулише и координира своје позиције и аргументе, држава чланица мора имати и адекватне институционалне капацитете за спровођење донетих одлука. Ако би у првом случају неуспех резултирао у слабијем утицају те државе унутар ЕУ или слабије заштићеном националном интересу, у другом случају грађани те државе, као порески обвезници, непосредно би плаћали за пропусте својих власти. Интересантно је нагласити да правдање проблемима у парламенту, или чак чињеницом да је парламент распуштен те је било немогуће усвојити акт којим се спроводи упутство – у прошлости државама није помогао да избегну пресуде Европског суда правде због кршења уговорних обавеза. Суд је заузео чврст став да су уговорне обавезе суштински обавезе државе, а не владе, те да уопште није релевантно чијом је кривицом дошло до кршења прописа.³¹

²⁹ СИГМА рад бр. 23.

³⁰ Случајеви C-6/90 и C-9/90, *Francovich and Bonifaci v. Italy* [1991] ECR I-5357.

³¹ Craig, De Burca, *EU Law*, op. cit., pp. 425–426.

IV ДЕО

РЕЗИМЕ

4.1. Увод

- Развој способности управе једне државе (потенцијалног) кандидата за чланство ЕУ садржи два тесно повезана аспекта: 1) развој способности да се припреми, координира и до краја успешно управља процесом придруживања и приступања ЕУ; и 2) изградњу способности да се спроведе правна тековина ЕУ (*acquis communautaire*) и да се обезбеди континуирано добро функционисање државе унутар система Уније.
- Адекватан развој и управљање реформама у државној управи изузетно су значајни од самог почетка процеса приступања ЕУ, како би државна управа могла да се успешно припреми за чланство, али и делотворно функционише у систему Европске уније.
- Европеизација као процес институционалног прилагођавања подразумева прилагођавање институција државне управе обавезама чланства у ЕУ. То подразумева способност њиховог успешног функционисања унутар система управљања на више нивоа Уније.
- Европеизација се може уочити и у институционалним реформама држава кандидата за чланство: будући да државе кандидати морају да развију своје административне капацитете за спровођење правне тековине ЕУ и успешно деловање унутар система Уније, током њихове интеграције у ЕУ долази и до европеизације њихових управних структура.

4.2. ДРЖАВНА УПРАВА КАО НОСИЛАЦ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕВРОПској УНИЈИ

4.2.1. Јачање капацитета државне управе као услов за чланство у ЕУ

- Европска комисија све више инсистира на адекватној припреми администрације за чланство у ЕУ.
- Државна управа је главни носилац процеса интеграције у Унију, будући да испуњавање пред-приступних критеријума подразумева пре свега снажну и динамичну административну активност како би се око 20.000 европских правних аката пренело у домаћи правни систем и створили услови за њихову имплементацију.
- Иако државе кандидати имају велику слободу да самостално уреде своју државну управу, постоји тзв. „обавеза у погледу резултата“, што значи да ефекти које администрација постиже у свом раду морају бити задовољавајући.
- У том смислу важно је направити разлику између општег, хоризонталног, и вертикалног, секторског погледа на управне структуре и реформу управе. Секторски приступ јачању административних капацитета не сме ићи на уштрб ширег, хоризонталног приступа том истом питању.
- У последњој декади формулисани су основни стандарди развоја система државне управе, које земље (потенцијални) кандидати за чланство морају испунити у процесу приступања ЕУ. Општи стандарди развоја управе одражавају добру европску праксу и постојеће право ЕУ, и односе се на неколико главних управних области: службенички систем и одлучивање у управним стварима, координацију јавних политика, јавне набавке, финансијски менаџмент, интерну финансијску контролу, екстерну ревизију и систем јавног интегритета.

4.2.2. Систем за координацију процеса придруживања и приступања ЕУ

- Неопходно је формирање једног целовитог управног подсистема за координацију активности у вези са приступањем ЕУ, који обухвата централну институцију задужену за координацију целог процеса, међуресорна тела на стратешком и оперативном нивоу, тимове задужене за координацију европских послова унутар појединачних органа управе, структуре за управљање ИПА фондом, као и преговарачки тим.
- Посебну пажњу треба обратити на потребу да се позитивне промене (у смислу развоја знања, вештина, координационих способности и сл.), остварене унутар структура за управљање процесом интеграције у ЕУ – у што већој мери прошире и на остатак државне управе.

4.2.3. Посебна улога државне управе у спровођењу ССП-а

- Потписивање ССП-а поставља пред државну управу Републике Србије нове изазове, који се пре свега огледају у потреби усклађивања националног законодавства са европским законодавством, што је и уговорна обавеза Србије према ССП-у.

4.2.4. Посебна улога државне управе у процесу приступања ЕУ: преговори о чланству

- Током процеса преговора неопходно је обезбедити тимски рад, не само преговарачког тима, већ и целе владе и управе, како би се у довољној мери помирили и избалансирали различити или супротстављени интереси и изградили јединствени ставови који ће се заступати пред Унијом.

4.2.5. Улога државног службеника у процесу приступања

- Процес приступања ЕУ захтева да државни службеници буду информисани о променама које са собом доноси сам процес интеграције (нове процедуре и захтеви у погледу међуресорне сарадње, интерне контроле и јавних набавки, нови прописи и институције који излажу службенике повећаној контроли јавности, итд.).

4.2.6. Програм СИГМА/ОЕЦД

- Програм СИГМА успостављен је како би се државама кандидатима и другим државама партнерима пружила подршка у изградњи добро уређене и организоване државне управе.
- Радне методе СИГМА прилагодљиве су посебним потребама и приоритетима сваке земље партнера.
- СИГМА израђује годишње (или периодичне) процене различитих аспеката функционисања државне управе у државама партнерима.

4.3. ДРЖАВНА УПРАВА И ЧЛАНСТВО У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

- Чланство у ЕУ не доводи до смањења захтева који се постављају пред управе држава чланица – већ напротив, до њиховог повећања.
- У систему управљања на више нивоа државе чланице морају бити способне да издрже терет обавеза чланства које проистичу из оснивачких уговора.

4.3.1. Систем управљања на више нивоа Европске уније

- Управљање на више нивоа подразумева систем са широким спектром испреплетених и међусобно зависних актера у процесима управљања, при чему се интеракције актера из различитих нивоа власти (европског, националног и субнационалних, којих има више) одвијају како вертикално – између различитих нивоа – тако и хоризонтално – унутар истог нивоа.
- Надлежности за одлучивање подељене су између актера на различитим нивоима и нису искључиво у рукама националних службеника/представника.
- Државе немају монопол над везама националних и европских актера: субнационални актери делују како на националном, тако и на наднационалном нивоу.

4.3.2. Европски управни простор

- Европски управни простор означава свеукупност заједничких начела на којима почивају управни системи свих држава чланица. Он представља окружење у којем националне управе морају да обезбеде упоредиве нивое ефикасности и квалитета у свом раду и пружању услуга.
- Појава Европског управног простора тесно је повезана са процесом европеизације управа држава чланица. Сарадња и размена искустава између службеника држава чланица стварају међу државама неформални притисак да се поставе заједнички стандарди у погледу начина на које њихове управе извршавају своје „европске“ обавезе.
- На основу елемената садржаних у оснивачким уговорима и бројних управних начела која су заједничка државама чланицама, Европски суд правде је кроз своју судску праксу искристалисао више начела добре управе Европске уније.
- Чињеница да начела добре управе ЕУ извиру из права држава чланица чини их релевантним за цео Европски управни простор, тј. за све административне нивое Уније.
- Будући да ова начела чине ткиво Европског управног простора, и управе држава кандидата оцењују се на основу мере у којој су та начела у њима заступљена.

4.3.3. Учешће управе државе чланице у креирању политика Европске уније

- Чланство поставља пред управу веће изазове од самог процеса приступања: поред координисања интерних активности креирања политике, државе морају бити спремне и способне да заступају конзистентне ставове на европском нивоу и обезбеде да њихови предлози у Бриселу и активности које предузимају „код куће“ буду компатибилни.
- Чињеница да одлуке донете на нивоу ЕУ могу имати далекосежне последице по живот грађана ствара веома снажан подстицај за владе држава чланица да обезбеде да њихови представници, представљајући националне ставове, делују доследно.
- Службеници држава чланица вишеструко су ангажовани у процесима доношења одлука у Бриселу: кроз радне групе Савета министара, комитолошке комитете, припрему седница Европског савета и међувладиних конференција, итд.

4.3.4. Управа државе чланице као спроводилац европских политика

- У систему ЕУ, националне администрације имају пресудну улогу у испуњавању обавеза чланства, будући да институције ЕУ и управе њених чланица заједно чине административни апарат Уније, који карактеришу велике међузависности.
- Одговорност државе за поштовање европског права детаљно је регулисана оснивачким уговорима. Осим што утврђује обавезу поштовања, Уговор о оснивању Европске заједнице уређује и процедуре за санкционисање држава у случајевима непоштовања.
- Ефикасност националних управа представља одлучујући фактор за њихов успех у спровођењу европских прописа, а тиме и поштовање уговорних обавеза. Ово је посебно важно у случају директива чија примена изискује регулаторну активност државе.
- Начело одговорности државе да плати надокнаду (физичким или правним лицима) у случају када је одговорна за повреду права Европске заједнице, доприноси потреби добре организације свих домаћих институција у спровођењу европског права.

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

БИРЧАНИНОВА 6

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 3345 532

+381 11 3345 671

ФАКС: +381 11 2686 868

WWW.DRZAVNAUPRAVA.GOV.RS

UNDP СРБИЈА

ПОШТАНСКИ ФАХ БР.3

ИНТЕРНАЦИОНАЛНИХ БРИГАДА 69

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 20 40 400

ФАКС: +381 11 3 44 43 00

WWW.UNDP.ORG.RS

Програм Уједињених нација за развој (UNDP) је глобална развојна мрежа која се залаже за промене и обезбеђује приступ знању, искуствима и ресурсима неопходним за бољи живот грађана.

Година издавања: 2009.

